



Kunta- ja alueosasto

26.6.2024

Hollolan kunta
Tiilijärventie 7 F
PL 66
15871 Hollola

Päätös Hollolan kunnan oikaisuvaatimukseen koskien vuoden 2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuuspäätöstä

Asia

Hollolan kunta on hakenut kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 51 §:n nojalla oikaisua peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaamisesta 21.12.2023 annettuun valtiovarainministeriön päätökseen (VN/35660/2023).

Kunnan vaatimukset

Oikaisuvaatimuksessa vaaditaan ensisijaisesti, että valtionosuuslaskelmissa ei tule ottaa huomioon Hollolan kunnan osuutta Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän (jäljempänä *kuntayhtymä*) alijäämän kattamisvelvollisuudesta, joka aiheutuu Päijät-Hämeen hyvinvointialueen (jäljempänä *hyvinvointialue*) kuntayhtymän tilinpäätökseen tekemästä tilinpäätösvarauksesta liittyen mahdolliseen palkkaharmonisaatio ratkaisuun. Kokonaisuutena 20 miljoonan euron varauksesta Hollolan kunnan laskennalliseksi osuudeksi on ilmoitettu 2 185 799 euroa. Hollolan kunta ei ole kirjannut saamista vastaavaa velkaa eikä kulua tilinpäätökseen 2022. Kunta katsoo, että varauksen tekemiselle ei ole ollut perusteita eikä siten kunnilla ole velvollisuutta varauksesta aiheutuvan alijäämän kattamiseen.

Kunta vaatii toissijaisesti, että kuntayhtymän tilinpäätökseen perustunut palkkaharmonisaatiovaraus ja siitä kunnalle koitua kohdennettu valtionosuusvähennys korjataan vastaamaan lain edellyttämää kohdennusta (harmonisaatiokustannus vuosilta 2020-2022, ei kokonaisuutena vuoteen 2022 kohdistuva meno) ja kuntayhtymän ylijäämä otetaan huomioon kustannuksia vähentävänä tekijänä.

Oikaisuvaatimuksen mukaan hyvinvointialueen tehdessä varauksen tai hyväksyessä kuntayhtymän tilinpäätöksen palkkaharmonisaatio ratkaisusta ei ollut sovittu työnantaja- ja työntekijäosapuolten kesken eikä siitä myöskään ollut tuomioistui-

men päätöstä. Kuntayhtymän henkilöstö siirtyi liikkeenluovutuksella hyvinvointialueelle 1.1.2023. Liikkeenluovutuksen jälkeen hyvinvointialue on jatkanut kuntayhtymän aloittamaa neuvottelua palkkojen yhdenmukaistamisesta. Hollolan kunnan näkemys vuoden 2022 tilinpäätöksessä on ollut, että kuntayhtymä ei ole vastuussa keskeneräiseen palkkaharmonisaatoratkaisuun liittyvistä korvauksista ja siten mahdollista korvausmenoa ei ole voitu pitää todennäköisenä tapahtumana. Palkkaeroista johtuva korvaus ei ole erääntynyt ennen 1.1.2023. Varaus ei täytä erääntyneen saatavan tunnusmerkistöä.

Oikaisuvaatimuksen mukaan kuntayhtymän yksipuolisesti tekemä palkkaharmonisaatiota ennakoiva tilinpäätösvaraus ei ole siirtolaskelman tietojen oikaisua koskevassa asetuksessa edellytetty tuomioistuimen päätös tai sopimus. Kuitenkin kyseinen tilinpäätösvaraus on muuttanut kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätöksen alijäämäiseksi. Sote-uudistuksen toimeenpanolaissa edellytetään kuntayhtymien jäsenkuntien kattavan kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kuntalain säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueille. Edellä kuvatusti alijäämä on syntynyt vasta kirjanpitolain perusteella tehdystä palkkaharmonisaatiota koskevasta varauksesta. Palkkaharmonisaatiokorvaus ei ole syntynyt eikä siitä ole ollut sopimusta 31.12.2022 mennessä, minkä vuoksi kuntakuntayhtymä ei liikkeenluovutuksen jälkeen ole vastuussa 1.1.2023 jälkeen sovituista kustannuksista.

Oikaisuvaatimuksen mukaan tehty varaus vuodelle 2022 on viimeisten tietojen mukaan ollut tulevaan mahdolliseen hyvinvointialueen sopimuksen vuodelle 2022 laskettuun korvauskustannukseen verrattuna lähes kolminkertainen. Varaus on siten aiheuttanut kunnille pysyvän valtionosuusleikkauksen kustannuksista, jotka eivät toteudu. Palkkaharmonisointikorvaus on myös huomioitu laskelmassa ylimitoitettuna yhdelle vuodelle ilman jaksotusta usealle vuodelle. Takautuvan palkkaharmonisaation kustannusvaikutukset tulee eliminoida kokonaan pois siirtolaskelmista, jotta ne eivät vaikuta kuntien yhdenvertaiseen kohteluun.

Oikaisuvaatimukseen mukaan laskelma alijäämän kattamisesta perustui kahden vuoden tuloslaskelmaan, eikä siinä huomioitu yhtymän taseessa olevaa aikaisempien vuosien ylijäämää, joka vuoden 2022 tilinpäätöksessä oli 1,9 milj. euroa ja yhtymäkonsernilla 3,5 milj. euroa. Valtiovarainministeriön päätöksen peruste alijäämän kattamisveloitteesta koskee lain mukaisesti taseeseen kirjattua alijäämää, eikä siirtolaskelmassa käytettyä tuloslaskelmaperustetta.

Lisäksi oikaisuvaatimuksen mukaan laskelmassa on huomioitu eläkemenoperusteisia historiallisia kustannuksia, joiden vastuut eivät ole siirtyneet hyvinvointialueille. Hollolan kunta katsoo, että siirtolaskelmassa siirtyviksi kustannuksiksi ei voida sisällyttää eriä, jotka eivät todistettavasti ole siirtyneet kunnalta hyvinvointialueen vastuulle, kustannuksen suuruudesta huolimatta.

Esimerkiksi kuntaan jäävää sote-pohjaista eläkeperusteista eläkekustannusta Hollolan kunnalla oli tilinpäätöksessä 2022 noin 800 000 euroa.

Hyvinvointialueen ja kuntayhtymän muiden jäsenkuntien kuuleminen

Hollolan kunnan lisäksi 10 muuta entisen Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän jäsenkuntaa on tehnyt oikaisuvaatimuksen kunnan vuoden 2024 peruspalvelujen valtionosuuspäätöksestä. Oikaisuvaatimusten johdosta valtiovarainministeriö on kuullut kirjallisesti hyvinvointialuetta ja oikaisuvaatimuksen tehneitä Päijät-Hämeen kuntia aikavälillä 24.4.-3.5.2024. Lausunto saatiin Hollolan kunnan lisäksi Asikkalan, Hartolan, Iitin, Kärkölan, Padasjoen ja Sysmän kunnilta sekä Heinolan, Lahden ja Orimattilan kaupungeilta ja 6.5.2024 hyvinvointialueelta.

Hollolan kunta vetoaa lausunnossaan edelleen siihen, että kuntayhtymän palkkaharmonisaatiovaraus ei ole perustunut voimassa olevaan lainsäädäntöön. Asetuksella ei voida tehdä kuntien oikeusasemaan jälkikäteen vaikuttavaa sääntelyä. Lisäksi Hollolan kunta vetoaa oikeuskäytäntöön, jonka mukaan ei ole täsmällistä yleisesti hyväksyttävissä olevaa enimmäisaikaa, jonka kuluessa palkkaerojen harmonisointi tulisi toteuttaa. Kunnan mukaan hyvinvointialueen voidaan katsoa myös olleen esteellinen varauspäätöksen tekemiseen, koska kirjauksesta on ollut suoraan organisaatiolle odotettavissa merkittävää etua. Kunnan lausunnon mukaan hyvinvointialue on toimittanut Hollolan kunnalle loppuvuodesta 2023 palkkaharmonisointikustannuksista luonnoslaskelman, jonka mukaan kustannuksia on aiheutunut vuoden 2022 ohella myös vuosilta 2021 ja 2020. Lausunnossa todetaan, että hyvinvointialue on vuoden 2023 aikana esittänyt kunnille useampia eri laskelmia, joissa on systemaattisesti esitetty kustannusten kohdentumista vuodesta 2020 alkaen. Tähän perustuen kunnille on syntynyt käsitys siitä, että tilinpäätösvaraukseen on sisältynyt takautuvasti vuosien 2020-2022 kustannuksia.

Vastaavasti kuin Hollolan kunnan lausunnossa myös muiden jäsenkuntien lausunnoissa tuotiin esille, että hyvinvointialue on toimittanut kunnille loppuvuodesta 2023 luonnoslaskelman, jonka mukaan palkkaharmonisaatiokustannuksia on aiheutunut 4 994 343 euroa vuodelta 2020, 8 856 872 euroa vuodelta 2021 ja 6 818 683 euroa vuodelta 2022. Nämä kustannukset on jaettu kuntakohtaisesti kunkin vuoden palvelujen käytön suhteessa. Kuntien lausunnoissa kuitenkin todetaan, että luonnoslaskelman oikeellisuudesta tai kuntakohtaisten laskelmien tai kohdennusten perusteista ei ole varmuutta.

Hyvinvointialueen lausunnon mukaisesti tilintarkastaja on edellyttänyt pakollisen varauksen kirjaamisesta vuoden 2022 tilinpäätökseen. Pakollisen varauksen

määrästä ja perusteista on esitetty selvitystä lausunnon liitteissä. Hyvinvointialueen lausunnossa esitetyn tarkentuneen arvion mukaan palkkaharmonisointikustannuksia on neuvottelusopimuksen mukaisesti aiheutunut 5 053 800 euroa vuodelta 2020, 8 682 583 euroa vuodelta 2021 ja 7 922 937 euroa vuodelta 2022. Hyvinvointialue toteaa lausunnossaan, että edellä mainittu arvio kustannusten todellisesta määrästä on tarkentunut tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen ja arvio perustuu tämänhetkisiin tietoihin (6.5.2024).

Valtiovarainministeriö kuuli annetuista lausunnoista Päijät-Hämeen hyvinvointialuetta ja kuntia aikavälillä 7.5.2024-14.5.2024. Hyvinvointialue ja Hartolan, Hollolan, litin, Kärkölän ja Sysmän kunnat sekä Heinolan, Lahden ja Orimattilan kaupungit toimittivat lausuntonsa valtiovarainministeriölle 14.5.2024 mennessä. Hollolan kunnan lausunnon mukaan hyvinvointialueen lausunnossa esitettyjen laskelmien ja varauksen laskelmien yhtenäisyydestä ei ole varmuutta. Lisäksi hyvinvointialueen lausunnossa esitetyssä taulukossa on kustannuksia, jotka jakautuvat vuosille 2020–2022. Kolmen vuoden kustannus on kirjattu kuntayhtymän tilinpäätökseen kokonaiskirjauksena eikä sen voida katsoa olevan yhden vuoden kustannus. Lausunnoissa ei valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ollut enää uutta selvitystä asiaan.

Päätöksen perustelut

1. Siirtolaskelmaan sovellettava lainsäädäntö

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021, jäljempänä valtionosuuslaki) säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistukseen liittyvien kuntien kustannusten ja tulojen siirron muutosrajoitusten ja valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksen laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tiedoista (30 ja 31 §). Lisäksi säädetään laskelmien tarkistamisesta kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen valmistumisen jälkeen vuonna 2023 (57 §).

Kunnilta siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden kustannukset määritetään lopullisesti vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätösten keskiarvotiedoilla korotettuna koko maan vuoden 2022 tasolle. Koska vuoden 2022 tilinpäätöstiedot ovat saatavilla vasta vuoden 2023 kesällä, vuoden 2023 rahoituksen pohjana oleva siirtyvä kustannus määritetään vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarvotietojen keskiarvon (korotettuna vuoden 2022 koko maan tasoon) perusteella.

Valtionosuuslain 57 §:n 3 momentin mukaan 30 ja 31 §:ssä tarkoitetut laskelmat tarkistetaan vuonna 2023. Laskelmat tehdään uudelleen Valtiokonttorin vuosilta 2021 ja 2022 keräämien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon ja

vuoden 2022 tulotietojen perusteella. Uudet laskelmat ovat vuodesta 2024 lukien 30 ja 31 §:n mukaan myönnettävien valtionosuuksien perusteena.

Valtionosuuslain 30 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskennassa huomioon otettavista kustannuksista ja tuloista. Lain 57 §:n 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskelmien tarkistamisesta vuonna 2023.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022, jäljempänä *valtionosuusasetus*) 7 §:n (muutettu asetuksella 885/2023) 1 momentissa on säädetty tarkemmin siitä, miten kuntien siirtolaskelmavuosille kirjaamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon tarkistettaessa rahoituksen siirtolaskelmia vuonna 2023. Mainitun pykälän 2 momentissa säädetään tarkemmin siitä, miten eräät muut luonteeltaan kertaluonteiset tai takautuvat tilinpäätöserät tulee ottaa huomioon tarkistettaessa siirtolaskelmia siten, että ne eivät merkittävästi vääristä kunnilta siirtyvien kustannusten määrää. Kuntien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi laskelmissa voidaan kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa huomioon asetuksessa säädetty tiedot, jos kyseinen kunnan tilinpäätöstieto vuodelle 2021 ja 2022 muutoin merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta. Laskelmia merkittävästi vääristävänä tietona pidetään asetuksen perustelumuiiston (s. 3) mukaan sellaista tilinpäätöskirjauksen mukaista erää, jonka määrä on vähintään noin 50 euroa kunnan tai hyvinvointialueen asukasta kohden laskettuna.

Asetukseen sisältyvän tarkemman sääntelyn tarkoituksena on asetuksen perustelumuiiston (s. 7-8) mukaan turvata sitä, että kuntien ilmoittamat tilinpäätöstiedot otetaan siirtolaskelmassa huomioon yhdenmukaisella ja kuntien kesken oikeudenmukaisella tavalla. Siirtolaskelman tarkoituksena on kuvata kunnilta siirtyviä kustannuksia yhden vuoden tasolla. Sääntelyllä pyritään estämään kuntakohtaisten kustannusten merkittäviä vääristymiä, jotka johtuvat tilinpäätösten kirjauskäytäntöjen eroista kuntien välillä tai siitä, että kunnat ovat jättäneet kirjaamatta kuluiksi tai tuotoiksi sellaisia eriä, jotka vaikuttavat siirtolaskelmiin. Momentissa säädetty tiedot olisivat sellaisia, joiden osalta kuntien kirjauskäytännöt voivat poiketa sillä tavoin, että kuntakohtaiset laskelmat voivat merkittävästi vääristyä kuntien välillä. Momentissa säädetäisiin tietojen huomioon ottamisen tavasta kussakin kohdassa siten, että tulot tai kustannukset otetaan kaikkien kuntien osalta huomioon tavalla, joka vastaa laskelmien tarkoituksena olevaa yhden vuoden todellista siirtyvää kustannusta.

Hollolan kunnan osalta tietojen oikaisu on perustunut asetuksen 7 §:n 2 momentin 3 kohtaan:

Tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, kuntien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi laskelmissa voidaan kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa huomioon seuraavat tiedot, jos kyseinen kunnan tilinpäätöstieto vuodelle 2021 ja 2022 muutoin merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta:

3) siltä osin kuin kunta ei ole kirjannut sairaanhoitopiirin ja erityishuoltopiirin kuntayhtymien vuoden 2021 ja 2022 alijäämää sosiaali- ja terveydenhuollon kuluiksi, osuus alijäämästä jäsenkunnan kustannuksena kuntayhtymän tilinpäätöksen mukaan;

Valtionosuusasetuksen 7 §:n 3 momentissa säädetään tarkemmin menettelystä, jolla 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tilinpäätöserät otetaan huomioon siirtolaskelmissa. Kuntien ja kuntayhtymien on toimitettava viimeistään heinäkuun 7 päivänä 2023 valtiovarainministeriölle riittävä selvitys 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista tuotoista ja kustannuksista ja niiden kirjausten perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon takautuvien kustannusten maksaminen perustuu. Valtiovarainministeriö laatii kuntien ja kuntayhtymien selvityksen yhteydessä antamien tietojen, muun selvityksen sekä muiden talousraportoinnista ja tilinpäätöksistä saatavien tietojen perusteella luonnoksen siirtolaskelmista viimeistään elokuun 31 päivänä 2023. Kunnat ja hyvinvointialueet voivat esittää valtiovarainministeriölle huomioita laskelmaluonnoksesta viimeistään syyskuun 30 päivänä 2023. Lopullinen siirtolaskelma laaditaan siten, että se on kuntien vuoden 2024 valtionosuutta koskevien päätösten perusteena.

Kunnan ja kuntayhtymän on siis tullut esittää valtiovarainministeriölle selvitys vuosien 2021 ja 2022 kuluksi kirjatusta takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista tai muista 2 momentin nojalla huomioon otettavista eristä ja niistä perusteista, joilla kustannukset on kirjattu tilinpäätökseen. Lisäksi on tullut toimittaa tiedot oikeudellisesta perusteesta, johon kyseisten erien maksaminen perustuu (tiedot mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta). Asetuksen perustelumuioston (s. 13-14) mukaan, mikäli lopullista tuomioistuimen päätöstä tai sopimusta ei ole määräaikaan mennessä vielä saatavissa, riittävänä perusteena voidaan hyväksyä myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus. Kuntayhtymän on toimitettava myös tarkat tiedot jäsenkuntien maksuosuuksista. Valtiovarainministeriö voi käyttää tietojen tarkistamisessa myös kunnilta ja hyvinvointialueilta erikseen pyydettäviä lisäselvityksiä ja muita muun muassa talousraportoinnista, tilinpäätöksistä, perus- ja yhteistoimintasopimuksista tai vastaavista saatavia tietoja.

Siirtolaskelmien oikaisua koskevien asetustasoisten säännösten tarkoituksena on osaltaan turvata laissa säädetyn rahoituksen siirron toteutuminen siirtyvien tehtävien kustannuksia vastaavalla oikealla tasolla ja siten kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitus jatkossa niiden vastuulla olevien tehtävien hoitamiseen.

2. Valtiovarainministeriön päätöksessä oikaistut kustannukset

Päijät-Hämeen hyvinvointialue on vastannut 21.6.2023 Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän puolesta valtiovarainministeriön kyselyyn (Kuntayhtymien ja muiden yhteistoimintaorganisaatioiden takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset sekä muut sote-uudistuksen rahoituksen siirtolaskelmaa vääristävät erät 2021–2022) määräaikaan mennessä. Kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen on kirjattu pakollinen varaus, 20 miljoonaa euroa, vuodelle 2022 kohdistuvia palkkaharmonisaation kustannuksia varten sekä vastaava saaminen jäsenkunnilta pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Kyselyssä on myös toimitettu tiedot pakollisen varauksen jakautumisesta jäsenkuntien kesken.

Valtiovarainministeriö on 10.10.2023 julkaisemassaan kunnilta hyvinvointialueelle siirtyneiden kustannusten siirtolaskelmassa oikaissut Hollolan kunnan vuoden 2022 nettokustannuksiin kunnan osuuden vuoden 2022 alijäämästä perustuen kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen. Hollolan kunnan vuoden 2022 nettokustannuksiin on lisätty 2 182 703 euroa. Oikaistaessa joko vuotta 2022 tai 2021 koskevaa ali- tai ylijäämää valtiovarainministeriö on oikaissut, vastaavasti kuin muitakin kuntia koskevissa oikaisuissa, samalla myös toisen siirtolaskelmaan vaikuttavan vuoden, jotta siirtyvät kustannukset vastaisivat yhden vuoden palveluiden järjestämisestä aiheutunutta kustannusta. Hollolan kunnan vuoden 2021 nettokustannuksiin on lisätty kunnan osuus kuntayhtymän vuoden 2021 normaalitoiminnan alijäämästä, 21 729 euroa, perustuen kuntayhtymän vuoden 2021 tilinpäätökseen.

3. Asian oikeudellinen arviointi kunnan vaatimusten näkökulmasta

Valtiovarainministeriö toteaa, että edellä mainittuun lainsäädäntöön perustuvassa siirtolaskelman tietojen oikaisussa ei ole kyse siitä, että oikaistavien erien osalta kuntien tilinpäätökset väitettäisiin laaditun lainvastaisesti tai siitä, onko kyseinen erä tullut lainsäädännön mukaan kirjata tilinpäätökseen. Tietojen oikaisemista koskevan sääntelyllä ei tarkoiteta puuttua siihen, miten kukin kunta on päättänyt soveltaa lainsäädäntöä tilinpäätöskirjauksia tehdessään. Sääntelyn tarkoituksena on ainoastaan oikaista sitä, miten tilinpäätöstiedot otetaan huomioon rahoituksen siirtolaskelmassa kuntien kesken oikeudenmukaisella tavalla niin, että tiedot vastaavat siirtolaskelman tarkoitusta eli yhden vuoden palvelujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten määrittelemistä.

Kuntayhtymän jäsenkunnat eivät ole kirjanneet edellä mainittua kuntayhtymän palkkaharmonisaatiokustannusta koskevaa saamista vastaavaa velkaa eivätkä kuluu vuoden 2022 tilinpäätöksiinsä. Kuntayhtymän alijäämästä aiheutuva kustannus ei näy kuntien tilinpäätöskirjauksien mukaisissa sote-kustannuksissa ennen kuntayhtymän siirtymistä hyvinvointialueelle. Kunnilta siirtyvä sote-kustannus on siten jäänyt tältä osin merkittävästi pienemmäksi kuin suoriteperusteella vuoteen 2022 kohdistuva palkkakustannus.

Kunnan peruspalvelujen valtioneuvoston asetuksen mukaan kuntayhtymän vuoden 2021 ja 2022 alijäämää koskevat kirjaukset oikaistaan kuntien tilinpäätöstiedoista poiketen siltä osin, kuin kunnat eivät ole kirjanneet sitä sosiaali- ja terveydenhuollon kuluiksi. Oikaisu on tehty Päijät-Hämeen kuntien kustannusten osalta asetuksen 7 §:n 2 mom. 3 kohdan perusteella.

Kuntien velvollisuudesta kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen ajalta ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle säädetään sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon annettua lain (616/2021) 33 §:ssä sekä yleisesti kuntayhtymän alijäämä kattamisesta kuntalain (410/2015) 117 §:ssä.

Kuntayhtymä on voinut tehdä palkkaharmonisaatiokustannuksista varauksen tilinpäätökseensä, johon kustannusten oikaiseminen edellä mainitun asetuksen mukaan perustuu. Asetuksen perustelumuistion mukaan riittävänä perusteena voidaan hyväksyä myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus. Siirtolaskelmaa koskevan sääntelyn näkökulmasta kunnat vastaavat palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niihin liittyvästä kuntayhtymän alijäämän kattamisesta siltä osin, kun ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023.

Päijät-Hämeen hyvinvointialue on vastannut kuntayhtymän puolesta valtiovarainministeriön kyselyyn edellä mainitun asetuksen 7 §:n 3 momentissa säädettyyn määräaikaan mennessä ja toimittanut tiedot pakollisen varauksen jakautumisesta jäsenkuntien kesken.

Hyvinvointikuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätös on tilintarkastettu. Tilintarkastuskertomus on ollut vakiovuotoinen. Hyvinvointialueen toimittamassa tarkastuslautakunnan raportissa todetaan, että arviovaraiseen kirjaukseen ei ole ollut huomautettavaa. Pakollisen varauksen kirjaamisen edellytyksistä säädetään kirjanpitolain (1336/1997) 5 luvun 14 §:ssä. Pakollinen varaus on tilinpäätöshetkellä kirjattu arvio palkkaharmonisaatiokustannuksen todennäköisestä määrästä.

Oikaisuvaatimusten käsittelyyn liittyvän kuulemisen yhteydessä hyvinvointialue on vielä toimittanut selvitystä kirjauksen perusteena olevista laskelmista, joissa arvioidaan vuodelle 2022 kohdistuvia palkkaharmonisointikustannuksia kevään 2023 tietojen perusteella. Kuntayhtymän tilinpäätökseen tehty varaus vuodelle 2022 kohdistuvasta palkkaharmonisaation kustannuksista on tehty kevään 2023 arviotietojen perusteella. Vaikka tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen arvio kustannusten todellisesta määrästä ja kohdentumisesta on tarkentunut, tieto lopullisista euromääristä ei ole vielä saatavilla. Kuntien ja hyvinvointialueen lausunnoissa esitettiin toisistaan poikkeavia arvioita palkkaharmonisaatiosta todellisuudessa aiheutuvista kustannuksista sekä niiden jakautumisesta vuosien 2020–2022 välillä.

Rahoituksen siirtolaskelma tulee edellä mainitun siirtolaskelmaa koskevan lainsäädännön mukaan tehdä kuntien ja kuntayhtymien vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin perustuen, niiden tietoja asetuksessa mainituissa tilanteissa oikaisten. Tällöin merkitsevää laskelmassa huomioon otettavien tietojen osalta on ajallisesti nimenomaan viimeistään vuoden 2022 tilinpäätöksessä huomioon otettu kustannustieto. Vaikka esimerkiksi tuomioistuimen päätöksen tai tehdyn sopimuksen perusteella tieto mahdollisesti joltakin osin myöhemmin tarkentuisi, muutoksia ei enää oteta huomioon laskelmassa.

Siirtolaskelman tietojen oikaisua koskevassa lainsäädännössä lähtökohtana on, että kunnat vastaavat kuntayhtymien toiminnan ajalta myös tähän aikaan kohdistuvasta palkkaharmonisaation kustannuksista. Merkitystä ei ole sillä, vaikka palkkaharmonisaation kustannuksista päästäisiin sopimukseen vasta 1.1.2023 jälkeen ja henkilöstön työntajana 1.1.2023 lukien on toiminut hyvinvointialue maksaisi takautuvat korvaukset työntekijöille.

Kuntalain 112 §:n mukaan kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä kuntalaisissa säädetään, kirjanpitolakia. Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja kuntalain kirjanpitoa sekä tilinpäätöstä koskevien säännösten soveltamisesta. Säännös koskee lain 64 §:n mukaisesti myös kuntayhtymiä.

Kirjanpitolain 3:3 § sisältää säännökset yleisistä tilinpäätösperiaatteista. Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan tilikaudelle kuuluvat tuotot ja kulut otetaan tilinpäätöksessä huomioon riippumatta niihin perustuvien maksujen suorituspäivästä (suoriteperuste). Lisäksi yleisiin tilinpäätösperiaatteisiin kuuluu momentin 4 kohdan mukaan tilikauden tuloksesta riippumaton varovaisuus. Varovaisuus edellyttää 2 momentin mukaan erityisesti, että tilinpäätöksessä otetaan huomioon kaikki päättäneeseen tai aikaisempiin tilikausiin liittyvät, ennakoitavissa olevat vastuut ja mahdolliset menetykset, vaikka ne tulisivat tietoon vasta tilikauden päättymisen jälkeen. Näin ollen sillä, että palkkaharmonisaatiosta aiheutuneet

menot eivät ole erääntyneet tai että niiden toteutuva määrä ei ole ollut täsmällisesti tiedossa, ei ole merkitystä tilinpäätöksessä esittämisen kannalta. Tästä syystä ne on tullut myös ottaa huomioon kuntayhtymän alijäämän määrää laskettaessa.

Kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset otetaan huomioon siirtolaskelmassa vuosien 2021 ja 2022 keskiarvona, joka korotetaan vuoden 2022 tasolle. Tässä tapauksessa sillä, otetaanko palkkaharmonisaatiokustannus huomioon kokonaan yhden vuoden kustannuksena tai jaettuna kahdelle laskelmavuodelle, ei ole niin suurta merkitystä siirtyvien kustannusten ja valtionosuuden lopputuloksen kannalta.

Asetuksen 7 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti laskelmissa voidaan kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa huomioon kunnan kirjaamat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien takautuvat alijäämät sekä takautuvat ylijäämät siten, että huomioon otettava osuus vastaa yhden vuoden kustannuksia. Asetuksen perustelumuistion mukaan ali- ja ylijäämän osalta takautuvalla erällä tarkasteltaessa vuoden 2021 tilinpäätöstä tarkoitetaan erää, joka on suoriteperusteisesti aiheutunut ennen vuotta 2021. Tarkasteltaessa tilinpäätöstä 2022 takautuvalla erällä tarkoitetaan erää, joka on suoriteperusteisesti aiheutunut ennen vuotta 2022.

Ennen vuotta 2021 kertyneen ylijäämän osuutta ei siten voida ottaa huomioon laskelmavuosille, vaan laskelmavuosien tuottona tai kuluna voidaan huomioida ainoastaan vuosien 2021 ja 2022 suoriteperusteinen ali- tai ylijäämä. Lisäksi edellä mainitun asetuksen 7 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien ylijäämän palautus sekä alijäämän kattaminen vuosilta 2021 ja 2022 voidaan kuntien Valtiokonttorille raportoimista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa huomioon jäsenkuntien tuottona, kuluna tai kulujen oikaisuna siten, että palautus jaetaan kuntien kesken perussopimuksessa sovitulla tavalla ja että palautuksesta huomioon otettavalla määrällä kustannukset vastaavat yhden vuoden palvelujen järjestämisen kustannuksia. Asetuksen nojalla on oikaistu perussopimuksen mukaisesti jaettuna vuosien 2021 ja 2022 suoriteperusteiset ali- ja ylijäämät siten, että kustannukset vastaavat yhden vuoden kustannuksia.

Hollolan kunta on lisäksi vaatinut, ettei eläkemenoperusteisia maksuja tulisi sisällyttää siirtolaskelmassa siirtyviksi kustannuksiksi, sillä ne eivät ole siirtyneet kunnalta hyvinvointialueen vastuulle. Kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset määritellään kuntien raportoimien vuosien 2021 ja 2022 palveluluokittaisten tilinpäätöstietojen perusteella. Kuntien raportoinnissa eläkemenoperusteiset maksut ja määräosuutena palkan tai palkkion perusteella määräytyvät henkilösivukustannukset tulee kohdistaa palveluluokille lähtökohtaisesti

aiheuttamisperiaatteen mukaisesti, toisin sanoen sille palveluluokalle, jossa henkilö työskentelee tai on työskennellyt (eläkemenoperusteinen maksu).

Siitä, mitä laskelmia merkittävästi vääristäviä tietoja oikaistaan, säädetään tyhjentävästi kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1393/2022). Siten kaikki poikkeamat yhden vuoden kustannustasosta eivät tule oikaistavaksi. Eläkemenoperusteisten maksujen oikaisemisesta ei ole säädetty em. asetuksessa, joten ne on otettu huomioon kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksena palveluluokakohtaisen raportoinnin mukaisesti.

Eläkemenoperusteinen maksu on korvautunut vuoden 2023 alusta tasausmaksulla, jota maksavat sekä hyvinvointialueet että kunnat. Maksun rakenteen ja määräytymistavan muutoksen takia se voi kohdistua kuntien maksettavaksi eri tavalla.

Päätös

Hollolan kunnan oikaisuvaatimus valtiovarainministeriön päätökseen kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien veromenetysten korvauksesta vuodelle 2024 hylätään, koska päätös on kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain (618/2021) ja sen nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022) mukainen.

Helsingissä 26. kesäkuuta 2024

Finanssineuvos, yksikön päällikkö

Kati Jussila

Finanssiasiantuntija

Roosa Valkama

Liite

Valitusosoitus

Tiedoksi

Päijät-Hämeen hyvinvointialue

LIITE

Valitusosoitus

Valitusviranomainen

Tähän päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta Hämeenlinnan hallinto-oikeudelta kirjallisella valituksella. Valituskirjelmä osoitetaan valitusviranomaiselle ja se on toimitettava valitusajassa hallinto-oikeuden kirjaamoon.

Valitusaika

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun. Jos valitusajan viimeinen päivä on pyhäpäivä, lauantai, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, jouluaatto tai juhannusaatto, valitusaika jatkuu vielä seuraavana arkipäivänä.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Milloin kysymyksessä on sijaistiedoksianto, päätös katsotaan saadun tiedoksi, ellei muuta näytetä, kolmantena päivänä tiedoksianto- tai saantitodistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituksen sisältö

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- päätös, johon haetaan muutosta, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta, mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi ja millä perusteilla muutosta vaaditaan
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa.

Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä.

Valituksen liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- päätös, johon muutosta haetaan, alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta
- asiamiehen valtakirja
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Valituskirjelmän toimittaminen perille

Valituskirjelmän voi viedä valittaja itse tai hänen valtuuttamansa asiamies. Sen voi omalla vastuullaan lähettää myös postitse tai toimittaa lähetin välityksellä. Postiin valituskirjelmä on jätettävä niin ajoissa, että se ehtii perille valitusajan viimeisenä päivänä ennen aukioloajan päättymistä. Hallinto-oikeuden kirjaamon aukioloaika on kello 8.00 - 16.15.

Valittajalta peritään hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntimaksu 270 euroa. Tuomioistuinmaksulaissa (1455/2015) on erikseen säädetty eräistä tapauksista, joissa maksua ei peritä.

Hallinto-oikeuden yhteystiedot:

postiosoite	Raatihuoneenkatu 1, 13100 Hämeenlinna
käyntiosoite	Arvi Kariston katu 5
puhelin (as.palvelu/kirjaamo)	029 56 42210
sähköposti	hameenlinna.hao(at)oikeus.fi (korvaa at-merkintä @-merkillä)
faksi	029 56 42269

VN/35660/2023-VM-95

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Valkama Roosa 91292221B

2024-06-26

Jussila Kati 911856940

2024-06-26